

Constatations en bref de l'examen externe du Programme d'économie environnementale pour l'Asie du Sud-Est

Ce texte présente les principales constatations du rapport intitulé Evaluation of Economy and Environment Program for Southeast Asia (EEPSEA) January 1, 2005 to June 30, 2008 présenté par Jeffrey R. Vincent le 7 novembre 2008.

Cet examen externe avait pour objectifs d'évaluer la mesure dans laquelle le Programme d'économie environnementale pour l'Asie du Sud-Est (EEPSEA) atteint ses objectifs et d'évaluer ses processus de détermination des risques et ses stratégies d'atténuation, ainsi que les résultats obtenus.

1. Objectifs du programme

Créé en 1993, EEPSEA vise à renforcer la capacité des chercheurs d'appliquer des notions et des méthodes économiques au traitement de questions de politique environnementale. Il est axé sur le renforcement des capacités des chercheurs et, par le fait même, des organismes pour lesquels ils travaillent. Les outils utilisés pour y parvenir sont les subventions de recherche et la formation offerte dans le cadre de cours.

Les subventions d'EEPSEA sont accordées par voie de concours. Les demandeurs peuvent présenter une proposition portant sur un sujet précis dans une vaste gamme de questions environnementales (par exemple la pollution, les forêts, les ressources côtières et toute question d'intérêt économique). Les chercheurs retenus sont conseillés de près pendant les 12 à 18 mois que dure leur projet, et des ateliers – qui constituent des étapes très importantes du projet – sont organisés à leur intention tous les six mois. Ces ateliers aident les chercheurs de différentes façons : séances préparatoires pour leur offrir des conseils sur la présentation de leur proposition et de leurs rapports d'étape, séances de travail en groupe au cours desquelles ils présentent leurs documents et reçoivent de la rétroaction de la part de conseillers et de pairs, séances individuelles pour leur prodiguer des conseils sur la manière de donner suite aux observations reçues et séances plénières portant sur les recherches en cours et sur les questions reliées aux politiques. EEPSEA diffuse les résultats de la recherche au moyen de publications destinées aux universitaires et aux responsables des politiques tout en incitant les chercheurs à publier dans des revues.

EEPSEA a aussi établi des concours visant l'octroi de petites subventions afin de permettre à des chercheurs de suivre des cours dans certains pays et a financé des études de cas sur l'adaptation aux changements climatiques. De 2005 à 2008, le programme a appuyé 71 projets, dont 51 au moyen de subventions de recherche ordinaires. Le budget du programme pour la période allant de juillet 2005 à juin 2008 a été de 4,5 millions de dollars.

2. Méthodologie

Cet examen externe a été effectué par le professeur Jeffrey R. Vincent. Le professeur Vincent avait également mené le précédent examen externe d'EEPSEA (qui portait sur la période allant de 2000 à 2004).

Le professeur Vincent a fondé son examen sur plusieurs sources d'information : il a passé en revue une grande quantité de documents et a entre autres examiné de façon approfondie sept projets choisis au hasard ainsi qu'un projet mené dans plusieurs pays. Il a aussi effectué des entrevues lors de l'atelier semestriel de mai 2008, observé le déroulement de l'atelier et mené des entrevues téléphoniques après la tenue de l'atelier; mené une enquête par courriel auprès des chercheurs ayant amorcé leur projet après 2004 et l'ayant terminé avant 2008; communiqué à maintes reprises avec le secrétariat, par courrier électronique et par téléphone. Il a réalisé des entrevues avec des chercheurs de projets en cours et passés, des personnes-ressources, des responsables de politiques, des représentants d'organismes partenaires et des membres du personnel du secrétariat.

3. Constatations

EEPSEA a beaucoup progressé vers l'atteinte de ses objectifs. Voici les points saillants :

- **rapide localisation des mécanismes de renforcement des capacités**, notamment de la prestation de conseils pour les projets et des cours;
- **accroissement de la programmation au Vietnam, au Cambodge et en RDP lao**, ce qui a contribué à l'amélioration du profil d'EEPSEA et de l'économie de l'environnement en général;
- **amélioration de la qualité de la recherche**, comme en témoigne le plus grand nombre d'articles parus dans des revues scientifiques à comité de lecture; mentionnons également les innovations méthodologiques et la participation à des débats internationaux sur d'importantes questions théoriques et relatives aux politiques;
- **accroissement de l'influence sur les politiques**, dont plusieurs cas d'influence exercée sur des politiques d'ensemble, et efforts plus considérables déployés pour amener les responsables des politiques à commander des analyses reposant sur l'économie de l'environnement;
- **élaboration et prestation réussie de nouveaux cours** sur des sujets spécialisés destinés à différents groupes, notamment à des personnes ne faisant pas partie du milieu de la recherche;
- **augmentation des activités visant plusieurs pays**, notamment sur des questions d'intérêt mondial comme les changements climatiques et la préservation de la biodiversité, et augmentation du nombre de **publications communiquant des leçons pertinentes à l'échelle régionale**, tant à l'intention des responsables des politiques que des praticiens.

3.1. Localisation des mécanismes de renforcement des capacités

La prestation de conseils au personnel des projets de recherche courants incombait toujours à des personnes-ressources de l'étranger (à juste titre, compte tenu de leur expertise), mais il ressort clairement qu'EEPSEA a progressé dans la localisation des mécanismes de renforcement des capacités, comme l'indiquent les constatations qui suivent.

- En 2005, EEPSEA avait un directeur et une directrice adjointe à temps plein. En 2007, les choses ont changé : la directrice adjointe à temps plein, une chercheuse des Philippines, est devenue directrice du programme, et trois postes d'économiste principal à temps partiel ont été dotés par d'anciens bénéficiaires de subventions d'EEPSEA, de l'Indonésie, des Philippines et de la Thaïlande.
- Au cours de la période visée par l'examen, les petites subventions de recherche se sont révélées l'outil privilégié de localisation des mécanismes de renforcement des capacités. EEPSEA organisait dans un pays donné un cours en économie de l'environnement qu'offraient des spécialistes locaux (en général le directeur ou la directrice, les économistes principaux et d'autres anciens bénéficiaires de subventions). À la fin du cours, les participants étaient invités à proposer de petits projets. Les chercheurs retenus bénéficiaient des conseils des économistes principaux et du directeur ou de la directrice. Trois concours de petites subventions ont eu lieu pendant la période examinée, l'un au Vietnam, un autre au Cambodge et un dernier en RDP lao. Au Vietnam, les subventions étaient destinées à des chargés d'enseignement d'universités. Au Cambodge et en RDP lao, elles visaient principalement des chercheurs oeuvrant hors des cercles universitaires, afin de favoriser la création de liens avec les responsables des politiques et de contribuer à renforcer les capacités des partenaires d'EEPSEA dans ces pays.
- Le directeur ou la directrice et les économistes principaux ont également fait fonction de conseillers pour les études de cas sur les changements climatiques et ont été chargés des séances préparatoires dans le cadre des ateliers semestriels. Tout comme d'anciens bénéficiaires de subventions d'EEPSEA, ils ont donné plusieurs cours en plus de ceux qui étaient reliés aux petites subventions de recherche.

3.2. Accroissement de la programmation au Vietnam, au Cambodge et en RDP lao

Au cours de la période visée, les responsables d'EEPSEA se sont employés à accroître la programmation au Vietnam, au Cambodge et en RDP lao. Il s'agit de trois des quatre pays (l'autre étant l'Indonésie) où le nombre de projets a le plus augmenté entre 2000-2004 et 2005-2008. EEPSEA a également mené dans ces pays davantage d'activités nationales que partout ailleurs – non seulement des cours généraux en économie de l'environnement, mais également des cours spécialisés, des cours à l'intention des responsables des politiques et des ONG et, au Cambodge, une série de séminaires sur l'économie de l'environnement et les politiques en matière d'environnement.

- EEPSEA et la formation en économie de l'environnement étaient déjà bien établis au Vietnam avant 2005, et ils le sont maintenant encore davantage. La Vietnamese Environmental Economics Association – créée grâce au soutien d'EEPSEA – est en plein essor, et les cours d'économie de l'environnement sont maintenant obligatoires pour obtenir un diplôme de premier cycle en économie. EEPSEA a tenté d'accroître son influence sur les politiques au Vietnam notamment par le biais des études de cas sur les changements climatiques, dont la plupart portaient sur le Vietnam.
- EEPSEA a encore des défis à relever au Cambodge et en RDP lao, mais le programme a néanmoins réussi à accroître son impact dans les deux pays, et plus particulièrement en RDP lao. Les progrès effectués sont en grande partie attribuables à la création de liens étroits avec un groupe de réflexion indépendant – le Cambodia Development Resource Institute (CDRI) – et avec l'Environmental Research Institute (ERI), une entité influente qui fait partie de l'Organisation pour l'eau et l'environnement du gouvernement de la RDP lao. Paradoxalement, le fait qu'EEPSEA soit parvenu à renforcer les capacités des économistes locaux a engendré le plus grand défi auquel il fait face actuellement : les chercheurs formés quittent le domaine de la recherche en économie de l'environnement pour d'autres domaines ou abandonnent tout simplement la recherche. Le Cambodge compte peu de spécialistes de l'analyse économique, et ceux-ci sont très sollicités par les nombreux organismes internationaux établis à Phnom Penh.
- EEPSEA semble avoir davantage le « vent dans les voiles » en RDP lao qu'au Cambodge. Tous les projets mis en oeuvre en RDP lao découlent de petites subventions de recherche, et la majorité d'entre eux ont été menés par des chercheurs de l'ERI. Le travail de ces derniers est impressionnant, compte tenu de leur absence d'expérience – ils venaient tous de terminer leurs études de premier cycle. EEPSEA envisage la possibilité de lancer d'autres activités de concert avec des universités locales.

3.3 Amélioration de la qualité de la recherche

La publication d'articles dans des revues scientifiques à comité de lecture constitue le meilleur paramètre dont on dispose pour évaluer la qualité de la recherche. Au cours de la période allant de 2005 à 2008, le nombre total d'articles (10,3) publiés chaque année dans des revues externes a été légèrement supérieur au nombre (9,8) enregistré au cours de la période ayant fait l'objet de l'examen précédent. Il en a été de même pour le nombre total d'articles publiés dans des revues spécialisées à comité de lecture (6,3 contre 5,8) et pour le nombre d'articles publiés dans des revues spécialisées internationales à comité de lecture (5,3 contre 4,2). Voici certaines autres constatations ayant trait à la qualité de la recherche.

- Une enquête par courriel menée auprès des chercheurs d'EEPSEA a révélé ce qui suit : environ les deux tiers d'entre eux avaient déjà fait publier un article sur leur projet dans une publication externe ou avaient un article sous presse; plus de la moitié d'entre eux avaient un article accepté dans une revue spécialisée à comité de lecture, et près de la moitié, dans une revue spécialisée internationale à comité de lecture. La plupart des chercheurs de cette dernière catégorie ont mentionné qu'il

s'agissait de la première fois qu'ils allaient être publiés dans une revue internationale, ce qui tend à démontrer toute l'importance du rôle d'EEPSEA à cet égard. Les chercheurs dont les articles étaient publiés dans les revues les plus prestigieuses avaient généralement bénéficié auparavant d'une autre subvention d'EEPSEA.

- Les chercheurs ont déclaré qu'EEPSEA était la source de financement qui leur donnait le plus la possibilité de mener des recherches de grande qualité pouvant favoriser l'avancement de leur carrière. Tous ont mentionné qu'EEPSEA se distinguait des autres bailleurs de fonds sur le plan qualitatif, en ce que le programme leur donnait la latitude d'explorer leurs idées tout en assurant un suivi au cours de l'exécution des travaux de recherche. Les chercheurs ont souligné qu'avec les projets plus étroitement ciblés que privilégient généralement les organismes d'aide bilatérale et multilatérale, ils n'avaient pas autant de temps pour réaliser des travaux de qualité ni autant accès à des conseils spécialisés.
- Les évaluations des ateliers semestriels ont révélé que les chercheurs étaient très satisfaits du cycle de projet; les cotes de satisfaction les plus élevées ont été accordées à l'utilité et à l'efficacité du secrétariat d'EEPSEA, ainsi qu'à la qualité des conseils fournis par les personnes-ressources, dont l'actuelle directrice et le directeur qui l'a précédée.
- La qualité des travaux résultant des petites subventions de recherche était moins évidente. Il fallait s'y attendre, puisque ces travaux sont effectués par des chercheurs ayant moins d'expérience, et qu'ils visent davantage le renforcement des capacités en soi.

3.4 Influence sur les politiques

Les projets d'EEPSEA ont eu une influence considérable sur les politiques au cours de la période allant de 2005 à 2008. Ce fut le cas non seulement au sens de la définition large de l'influence sur les politiques qu'utilise le CRDI, mais également à la lumière de la définition plus ciblée visant des politiques d'ensemble et, donc, l'impact direct sur « l'élaboration de lois, de règlements, de programmes ou de structures ». Les rapports annuels d'EEPSEA pour la période allant de 2004-2005 à 2007-2008 renferment des exemples de renforcement des capacités en matière d'élaboration de politiques, d'élargissement des horizons des responsables des politiques et d'influence sur des politiques d'ensemble. Le nombre annuel moyen de tels cas dans toutes les catégories représentait environ la moitié du nombre annuel de projets ayant bénéficié de subventions de recherche ordinaires d'EEPSEA; il s'agit là d'une augmentation considérable par rapport à la proportion déclarée dans le rapport d'évaluation de la période 2000-2004, soit un cinquième. Le succès d'EEPSEA repose notamment sur les facteurs suivants :

- Tous les chercheurs d'EEPSEA interrogés ont mentionné qu'EEPSEA souligne clairement l'importance qu'il attache à la recherche susceptible d'exercer une influence sur les politiques. EEPSEA adapte les conseils fournis à cet égard en fonction de chaque projet de recherche.

- EEPSEA a aidé les chercheurs à mieux comprendre et à mieux utiliser les moyens susceptibles de faire en sorte que la recherche exerce une influence sur les politiques, notamment les conférences et les cours spécialisés.
- EEPSEA a tenté d'amener les responsables des politiques à mieux comprendre la recherche dans le domaine de l'économie de l'environnement et à exiger davantage de travaux de recherche dans ce domaine. À cette fin, EEPSEA a organisé pour eux et pour les ONG une série de séminaires spéciaux et de cours, en plus de travailler en étroite collaboration avec des organismes oeuvrant dans le domaine des politiques et de soutenir des réseaux de spécialistes de l'économie de l'environnement composés à la fois de chercheurs et de responsables des politiques.
- En général, les questions environnementales ne font pas partie des grandes priorités des gouvernements de la région, mais elles ont gagné en importance grâce à la sensibilisation accrue du public aux problèmes persistants de pollution et de dégradation des ressources et à l'attention accordée aux changements climatiques dans le monde.

3.5. Élaboration de nouveaux cours

Au cours de la période visée par l'examen, EEPSEA a offert à deux reprises son cours phare en matière d'économie de l'environnement à l'échelle régionale, en plus d'une vingtaine d'autres cours destinés à des pays donnés ou portant sur des sujets bien précis. La lutte contre la pollution, la planification et les politiques en matière d'eau et d'assainissement, la politique en matière de foresterie, l'estimation contingente (de la valeur accordée à l'environnement), les erreurs reliées aux méthodes d'enquête, l'application de l'économie de l'environnement à l'analyse des politiques et la mobilisation de fonds pour la recherche ont entre autres fait partie des sujets abordés; un cours de rédaction efficace a également été offert. Bon nombre de ces cours étaient nouveaux, dont certains destinés aux responsables des politiques et aux ONG. Les cotes attribuées sur les formulaires d'évaluation de ces cours étaient généralement plus élevées dans le cas des formateurs de l'extérieur de la région, quoique la majorité des formateurs locaux aient reçu des cotes tout à fait respectables, parfois comparables à celles obtenues par leurs homologues de l'extérieur. Les cotes obtenues par les formateurs locaux ayant des liens étroits avec EEPSEA étaient généralement plus élevées que celles des autres formateurs locaux.

3.6 Interactions entre les chercheurs de différents pays

Malgré les efforts déployés par EEPSEA et d'autres organismes, le nombre d'économistes spécialistes de l'environnement demeure très faible dans la plupart des pays d'Asie du Sud-Est. Ce constat montre toute l'importance de créer des liens entre les chercheurs des différents pays, et entre les chercheurs et les organismes régionaux et internationaux. Les séminaires semestriels et les cours spécialisés offerts à l'échelle régionale sont les moyens courants qu'utilise EEPSEA pour tenter d'y parvenir, mais le programme a également emprunté d'autres voies.

- EEPSEA a soutenu pour la première fois une étude multi-pays sur l'établissement de la valeur de la préservation des espèces menacées d'extinction, à laquelle ont participé des chercheurs de la Chine, des Philippines, de la Thaïlande et du Vietnam. Il s'agit de l'une des rares études du genre à avoir été menée dans les pays en développement.
- Les petites subventions de recherche et les études de cas sur les changements climatiques ont particulièrement favorisé l'interaction entre les pays, en raison de la prestation de conseils et des ateliers qu'elles comportaient. EEPSEA travaille maintenant à l'élaboration d'un programme de recherche sur la capacité d'adaptation aux changements climatiques qui sera mis en oeuvre dans plusieurs pays.
- EEPSEA a collaboré avec des organismes internationaux et régionaux à la mise en place de plusieurs cours et ateliers.
- EEPSEA a produit des publications proposant une synthèse de l'information recueillie dans différents pays dans le cadre de projets connexes et dont les conclusions présentent un intérêt à l'échelle régionale et internationale, notamment au sujet de l'établissement de la valeur de la biodiversité, de la gestion des zones protégées et de l'adaptation aux changements climatiques. Un ouvrage semblable sur la lutte contre la pollution est en cours de préparation.

4. Questions à examiner

Le principal point négatif relevé au cours du présent examen est le retard qu'accuse EEPSEA dans la production de ses publications, et plus particulièrement de ses rapports de recherche et de ses exposés de politiques. En raison de ce retard, le nombre annuel moyen de rapports de recherche produit de 2005 à 2007 n'a été que d'environ les deux tiers du nombre produit de 2000 à 2004 (6,3 contre 9). Toutefois, à la mi-juillet 2008, le secrétariat était en train de préparer 10 autres rapports de recherche, et si ceux-ci paraissent tous en 2008, le nombre annuel moyen pour la période allant de 2005 à 2008 sera sensiblement le même que pour la période 2000-2004. La diminution du nombre de publications n'est donc pas attribuable à une baisse des extraits de la recherche mais bien à un retard dans la production.

Pour qu'EEPSEA puisse à l'avenir publier en temps utile les résultats de ses projets de recherche, son budget de diffusion doit être augmenté pour lui permettre d'embaucher d'autres réviseurs techniques et préparateurs de textes.

Nous recommandons également les éléments suivants.

- Inviter les bénéficiaires de petites subventions de recherche, si le calendrier le permet, à un atelier semestriel avant qu'ils ne soient trop avancés dans leur projet – ils pourront ainsi constater la qualité des travaux menés par leurs pairs, recevoir des conseils de manière non officielle de la part de personnes-ressources et de leurs pairs et élargir leurs horizons grâce aux allocutions prononcées en séance plénière.
- Envisager la possibilité de financer d'anciens bénéficiaires d'une subvention ayant une expérience pertinente pour qu'ils s'installent temporairement à Phnom Penh ou

à Vientiane : ils pourraient ainsi fournir une aide technique supplémentaire aux bénéficiaires de petites subventions de recherche au Cambodge et en RDP lao. Par ailleurs, continuer d'explorer des moyens de resserrer les liens avec les universités dans ces deux pays et de financer les travaux sur le terrain d'étudiants qui étudient à l'étranger.

- Envisager la possibilité de créer un mécanisme qui permettrait à certains chercheurs ayant déjà obtenu le nombre limite de subventions d'EEPSEA, à savoir trois, d'assister aux ateliers semestriels et de recevoir des conseils du secrétariat, de personnes-ressources et de leurs pairs au sujet de propositions et de projets financés par des organismes de l'extérieur.
- Continuer de repérer les possibilités d'exécution de projets multi-pays, tout en sachant que de tels projets n'offrent pas nécessairement des économies d'échelle. Continuer également de produire des ouvrages de synthèse à l'intention des chercheurs, des responsables des politiques et des praticiens.

Sigles

CDRI	Cambodia Development Resource Institute
EEPSEA	Programme d'économie environnementale pour l'Asie du Sud-Est
ERI	Environmental Research Institute (RDP lao)
RDP lao	République démocratique populaire lao